

Partidos políticos y reforma política en Colombia: ¿hacia la cartelización del sistema?*

Por Clara Rocío Rodríguez Pico**

* Artículo recibido en mayo de 2011.

Artículo aprobado en junio de 2011.

** Doctora en Ciencia Política, investigadora de Foro Nacional por Colombia.

Introducción

Desde las reformas de descentralización que establecieron la elección popular de alcaldes a partir de 1988, el sistema de partidos colombiano ha vivido notables transformaciones. Al mantenerse como jugadores activos dentro del mismo, los viejos partidos Liberal y Conservador han visto el surgimiento de nuevas fuerzas políticas, algunas de las cuales no solo parecen mostrar hoy una perspectiva de permanencia mayor que la observada con las terceras fuerzas del pasado, sino que efectivamente les han disputado poder en diversos escenarios de representación política a escala nacional y territorial.

El presente artículo ahonda en el análisis de las transformaciones observadas en el sistema de partidos y plantea que las diversas reformas políticas que han contribuido a moldear el actual escenario de un multipartidismo en transición han favorecido la aparición de un modelo de partidos que evidencia algunas características formuladas en la propuesta teórica de partido cartel hecha por Mair y Katz a mediados de los años 90 (Mair y Katz, 1995)¹, aplicada y reformulada por otros estudiosos de diversas latitudes, tal y como es corroborado por Boyd (2009) y revisado también recientemente por sus propios creadores, “clarificando ambigüedades y malas interpretaciones del argumento original” (ibíd., 753)².

¹ El texto de Katz y Mair, originalmente aparecido en *Party Politics*, fue traducido al castellano en el año 2004 por la revista española *Zona Abierta* (No. 108-109).

² La mayor parte de las traducciones de estos trabajos es hecha por la autora.

En este sentido, sostengo que la tendencia se mueve hacia la configuración de un sistema de partidos más plural y con un número reducido de jugadores, con lo cual se supera la hiperfragmentación causada, entre otras razones, por la normatividad asumida por los constituyentes de 1991 como reacción al cierre del sistema por el dominio histórico del bipartidismo. Sin embargo, es posible constatar también que este proceso se está presentando paralelamente a la adopción de una serie de reglas del juego que favorecen tanto a los partidos tradicionales como a algunas de las nuevas agrupaciones, a la vez que cierra otra vez el espacio al surgimiento de otras alternativas políticas y de esta manera provoca nuevas tensiones en la relación entre partidos políticos y democracia, tradicionalmente tan problemática en nuestro sistema político.

La conceptualización del partido cartel

La teoría inicial planteada por Mair y Katz (1995) y los posteriores desarrollos de la misma registran cambios en la concepción de los partidos políticos y en su relación con el Estado y con la democracia misma. Revaluando un conjunto de la literatura sobre el tema que parte de considerar el declive e incluso la posible desaparición de estas organizaciones políticas —fenómeno que a su vez estiman ligado a una idealización del partido de masas, que se convirtió en referencia para constatar ese declive—, los autores sostienen que lo que se está presentando es más bien un desplazamiento de los partidos desde la sociedad civil hacia el Estado, que aparece como mecanismo para garantizar su supervivencia en un contexto de cambios en la democracia caracterizados, entre otros factores, por la desafección y el desinterés generalizado de la población hacia la política, que se ha traducido en reducciones de la afiliación partidista, bajos índices de participación electoral y alta volatilidad electoral.

Para los autores, este proceso ha sido la consecuencia lógica de varias fases observadas en el desarrollo de los partidos y de cambios en términos de democracia. La primera de las fases, ligada al surgimiento de estas instituciones en el siglo XIX y asociada al denominado partido de notables, se presentó en

el contexto de restricciones al sufragio, por la necesidad de garantizar el funcionamiento de instituciones que, como los parlamentos, surgieron de la mano de las revoluciones liberales de la época³. Por las propias características del momento, se consideró que dichos partidos se orientaban hacia la búsqueda del interés público, si bien una lectura histórica mostraría que representaban intereses de sectores privilegiados de la sociedad civil que en ese momento se interrelacionaban o se confundían con los del Estado.

El desarrollo industrial, la presión de organizaciones obreras que reivindicaban la participación política y la mejora de sus condiciones sociales, así como la necesidad de ampliar el sufragio de una manera acorde con las concepciones liberales, vieron surgir otra fase en el desarrollo de los partidos políticos, caracterizada por el surgimiento de organizaciones con una base homogénea de militantes, asentada ya no en la calidad y los recursos de grupos reducidos de notables, sino en una cantidad de miembros que proporcionaban financiación y base social para que sus representantes lograran acceder al poder político. Estas condiciones implicaron nacientes partidos de masas ideológicos, cohesionados y disciplinados, representantes de sectores sociales claramente delimitados, que actuaban como vehículos entre la sociedad civil y el Estado y que provocaron a su vez transformaciones en los partidos de notables, los cuales debieron adaptarse a las nuevas condiciones en que empezó a escenificarse la competencia política. De esta forma el surgimiento del partido de masas

“quedó asociado a una redefinición de lo políticamente apropiado. No solo se democratizó un sistema oligárquico a través de la extensión del sufragio a casi todos los ciudadanos adultos, sino que además se cambió la idea que se tenía acerca de lo que debía ser una relación deseable entre los ciudadanos/

³ Guardadas las proporciones, en la tipología ideal de Weber estos partidos son considerados también como de “patronaje”, mientras que para Neumann equivaldrían a los partidos de representación individual. Duverger, por su parte, los denomina como cuadros, en contraposición con el partido de masas, agregando la diferenciación sobre si su origen fue “interno”, es decir, si ocurrió desde el grupo parlamentario hacia abajo –caso del partido de cuadros– o si, por el contrario, fue “externo” y surgió en el seno de la sociedad para acceder a las instituciones parlamentarias (Bartolini, 2004).

votantes, numerosos o no, y el Estado. Las elecciones se transformaron para acabar siendo una selección de ‘delegados’ más que de tutores, y por tanto dejaron de ser meros vehículos mediante los cuales el electorado consentía en ser gobernado por los políticos electos para pasar a ser el instrumento mediante el cual podía exigírsele al gobierno que rindiera cuentas ante el pueblo. El partido político fue el mecanismo que posibilitó todo esto” (Mair y Katz, 1995).

La expansión del sufragio universal, el cambio de condiciones sociales relacionadas con los avances del Estado de bienestar y los desarrollos tecnológicos del siglo XX son todos ellos fenómenos que contribuyen a explicar el decline de los partidos de masas y el surgimiento de una nueva fase de los partidos políticos. La tipología de *catch all party* (partido atrapatodo o partido escoba), formulada por Otto Kirchheimer a mediados de los años sesenta a propósito de sus análisis del partido Demócrata Cristiano de Alemania, expresa bien este cambio. En ese contexto la movilización de masas deja de ser el mecanismo privilegiado para el éxito electoral: la radio y la televisión hacen posible que un político alcance “*millions of voters with a single broadcast*” (Boyd, 2009, 33). Así, unida a esta nueva relación con los medios de comunicación, los partidos del modelo *catch all* se caracterizan por ser pragmáticos y basados más en la imagen de sus líderes que en las características homogéneas de sus votantes, cambios que conducen a que los representantes, más que como fideicomisos o delegados, cumplan el papel de agentes o *brokers* entre el Estado y la sociedad civil.

Interpretadas en referencia al ideal planteado por el partido de masas, estas nuevas condiciones de desarrollo de la política, sumadas a la pérdida de centralidad de la política y al ascenso de movimientos sociales de diverso tipo que les quitan adeptos, dieron origen a toda una tendencia de los estudiosos, orientada a hacer una interpretación negativa de los partidos políticos, que llegó incluso a predecir su desaparición. A todas luces esta situación no se ha presentado⁴, y más bien se observa, como lo señalan Mair y Katz, un proceso

⁴ Martínez (2008), por ejemplo, señala que en la literatura se ha pasado del concepto de “crisis de los partidos” al de “crisis del concepto de crisis de partidos”.

de acercamiento entre los partidos políticos y el Estado, con lo cual, de alguna manera, se defienden de su falta de legitimidad social, a la vez que garantizan su supervivencia. Surge así un nuevo tipo de partido, el partido cartel, “caracterizado por la interpenetración entre el partido y el Estado y por un patrón de colusión interpartidista” (Mair y Katz, 1995, 27) que posibilita la cooperación entre aparentes rivales, así como una serie de acuerdos “que necesariamente requieren el consentimiento y cooperación de todos o casi todos los participantes relevantes” (ibíd.). En este sentido, “la tesis del partido cartel mantiene que los partidos políticos funcionan cada vez más como un cartel, empleando los recursos del Estado para limitar la competencia política y para asegurarse su propio éxito electoral” (Mair y Katz, 2009, 753).

De manera similar a lo que ocurre en el plano económico, la conducta de los partidos políticos se asimila a la observada por un cartel económico, donde dos o más productores actúan colectivamente “para restringir o controlar las mercancías disponibles en un determinado mercado, lo cual sirve para mantener los precios particularmente altos y mantener alejados a potenciales competidores. Esto a su vez tiene un efecto negativo en los consumidores, al limitar la escogencia de productos y al hacer que ellos tengan que pagar más” (Boyd, 2009, 8). Aunque algunos de estos carteles económicos son de naturaleza ilegal, y por tanto perseguidos y castigados por el Estado, también puede presentarse otro tipo de situaciones. El caso de *The Organization of Petroleum Exporting Countries (Opec)*, donde los doce países miembros controlan la oferta y los precios del petróleo, es un ejemplo de ello (ibíd.).

Como sucede en el nivel económico, los principales partidos del cartel utilizan su posición de dominio para mantenerse en el poder, a la vez que previenen la aparición o el crecimiento de rivales más pequeños, lo cual consiguen a través de mecanismos de reformas electorales como el establecimiento de umbrales legales o el manejo de las circunscripciones y los principios de representación política. Con ello, de alguna forma, se niega a los votantes las posibilidades de una selección más amplia. De igual forma, los acuerdos estableci-

dos por los partidos en colusión contemplan el acceso tanto a la financiación del Estado como a los medios de comunicación.

Si bien los planteamientos de Katz y Mair han recibido diverso tipo de críticas, estudiadas en detalle por Boyd (2009) y algunas de ellas orientadas a señalar vaguedades e imprecisiones en el planteamiento, mientras otras enfatizan en las dificultades que se presentan para su puesta en operación, se considera que pueden constituir una herramienta valiosa para realizar un ejercicio preliminar de interpretación de las transformaciones recientes del caso colombiano.

La hipótesis del partido cartel, la reforma política y el caso colombiano

Indudablemente la historia política latinoamericana, y particularmente el caso colombiano, no han seguido la ruta descrita por Katz y Mair, atrás sintetizada, en relación con la institucionalización de la democracia y los partidos políticos y con sus diferentes fases de evolución. De igual forma, la conceptualización señalada plantea tipos ideales de partidos, ninguno de los cuales se encuentra en una forma pura ni podría describir a cabalidad a los partidos políticos colombianos. Sin embargo, considero que estos referentes teóricos pueden ser de utilidad para analizar con un lente específico que se ha mostrado válido para explicar transformaciones globales operadas en regímenes democráticos de otras latitudes, fenómeno que viene observándose en la realidad colombiana.

Así, planteo que existen evidencias de que las últimas reformas políticas han contemplado medidas que permiten avalar la hipótesis de que el sistema camina en la dirección de conformar un “cartel de partidos” tendiente a controlar el mercado político y a usufructuar diversos beneficios del Estado derivados de cambios normativos adoptados en dichas reformas. Es de señalar, sin embargo, que –acorde con revisiones recientes de la teoría, planteadas por Boyd, (2009)– la cartelización no puede ser absoluta, por cuanto ello despertaría

ría reacciones adversas de la opinión pública, a la vez que diversos actores, tales como los medios de comunicación, las cortes o la opinión pública, pueden servir de contrapoderes frente al proceso de cartelización. En este sentido, la hipótesis propuesta en este artículo se complementa con un segundo planteamiento, según el cual estas mismas reformas contienen disposiciones que, bien han contribuido a moldear en un sentido positivo el sistema de partidos –al castigar la fragmentación y el personalismo, por ejemplo–, bien fundan las bases para que tanto el Estado como la ciudadanía ejerzan un control mayor sobre las diversas organizaciones políticas e intenten contrabalancear el poder que vienen adquiriendo.

Es necesario precisar que las reformas políticas que han tocado considerablemente los partidos y el sistema de partidos en las últimas décadas son los actos legislativos *1º de 2003*, que definió sobre todo medidas de carácter electoral para la competencia política, *2º de 2004*, que posibilitó la reelección presidencial inmediata, y *1º de 2009*, expedido a consecuencia del escándalo de la parapolítica y después del hundimiento por parte del gobierno del presidente Uribe de una iniciativa que pretendía ser más ejemplarizante en términos de sanciones y controles, tanto a los políticos vinculados judicialmente como a sus organizaciones partidistas. Las dos últimas reformas constitucionales han sido reglamentadas respectivamente mediante la denominada Ley de Garantías (Ley 996 de 2005) y la ley estatutaria actualmente en estudio por parte de la Corte Constitucional (Proyecto de Ley Estatutaria No. 092 de Cámara y 190 de Senado). Esta última reemplazaría en parte el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, adoptado mediante la Ley 130 de 1994.

Dos razones me llevaron a incluir en el análisis el texto de la nueva Ley Estatutaria, pese a que al momento de redactar este artículo se encuentra en revisión por parte de la Corte Constitucional⁵. En primer término, su relevan-

⁵ Es de señalar que, adicionalmente, el Ministerio del Interior y de la Justicia radicó recientemente el proyecto de ley estatutaria 205 de 2011 (Cámara), “por la cual se adoptan disposiciones sobre equidad de género y sobre financiación de las campañas electorales”, proyecto que modifica algunos apartados centrales de la ley estatutaria que aún no entra en vigencia, a la vez que da cuenta de la inestabilidad normativa que en esa materia se vive en Colombia.

cia frente al tema tratado, pues con ella se regulan aspectos relacionados con la organización y democratización de los partidos y movimientos políticos y con la financiación de la política en Colombia, además de que se reglamentan los procesos electorales y las campañas políticas y se establecen sanciones para diverso tipo de faltas que cometan los actores políticos. En segundo lugar, porque las definiciones adoptadas por los representantes de los partidos políticos en el Congreso, reflejadas en esta norma, contribuyen a sustentar el argumento planteado aquí. Así, aunque algunas disposiciones puedan ser consideradas inconstitucionales por la Corte, lo previsto en la ley estatutaria refleja la intención del legislador en los asuntos que se vienen tratando.

Teniendo como referencia este contexto normativo⁶, a continuación analizaré aspectos incluidos en las reformas políticas en relación con tres dimensiones, consideradas por Katz y Mail como esenciales para determinar la existencia del partido cartel en un sistema político: las restricciones para el ingreso de nuevos competidores, el tema de la financiación estatal y el acceso a los medios de comunicación del Estado⁷.

Restricciones al acceso de nuevos competidores: ¿perfilando los miembros del cartel?

Si bien la reforma política de 2003 atacó un problema que buena parte de los diagnósticos de la época consideraban fundamental en el sistema político colombiano, como era el personalismo en la política y la hiper-fragmentación, al mismo tiempo creó las bases para definir quiénes serán los nuevos jugadores y a quiénes se les restringirá el ingreso a la competencia política. Variados mecanismos de carácter electoral incluidos en la reforma, específicamente el establecimiento de diversas barreras legales, la lista única por partido para

⁶ Por razones de espacio no es posible, en el marco de este artículo, hacer un análisis detallado del surgimiento, contenido y balance de las reformas políticas mencionadas. He realizado síntesis y análisis de las mismas en Rodríguez (2009 y 2011). Sobre la reforma de 2003 véanse Quinche (2004), Rodríguez (2005) y Honskin y García (2006).

⁷ Otras variables, como la prohibición a determinados partidos o los cambios en las circunscripciones electorales, no se han aplicado hasta el momento en nuestro caso.

cada competencia política y la adopción de la cifra repartidora –el método D’Hondt– para la asignación de curules castigaron iniciativas personalistas y llevaron a la desaparición de innumerables fuerzas políticas, la mayoría de ellas candidatas a clasificar en el concepto de microempresas y famiempresas electorales propuesto por Pizarro (2002).

A las nuevas normas electorales se sumó una barrera que es específica del caso colombiano, comparativamente con otros 18 países de América Latina (Franco, Clavijo y Flórez, 2008) , ya que en la reforma de 2003 se estableció la exigencia de que partidos y movimientos políticos alcancen un porcentaje mínimo del total de votos válidos en elecciones de Senado o Cámara para obtener o mantener su personería jurídica⁸, con lo cual solo las agrupaciones políticas con alcance nacional y con determinado nivel de respaldo en las elecciones de Congreso quedan habilitadas para hacer parte de la competencia y para beneficiarse de subvenciones del Estado y del acceso a medios de comunicación proporcionado por éste.

Es de señalar que, adicionalmente a la existencia de un umbral que determina quiénes son los habilitados para participar en la contienda electoral y postular candidatos, el sistema establece una serie de barreras legales para el acceso a las curules: el 2% del total de votos válidos para Senado y el 50% del cociente electoral en las demás corporaciones públicas, a excepción de las más pequeñas, para las cuales se exige solo un 30% del cociente. A ello hay que sumar, en el caso de la Cámara de Representantes y, en menor medida, de algunos concejos y asambleas, la existencia de barreras naturales que impiden el éxito de alternativas pequeñas, lo cual se explica debido a la regla que establece que “a menor tamaño de la circunscripción electoral, menor el grado de proporcionalidad del sistema electoral y menores las posibilidades de obtener escaños para los partidos pequeños” (Nohlen, 1995, 65). Es decir, además de las dificultades para alcanzar la personería jurídica, los partidos deben enfren-

⁸ La reforma política de 2003 estableció tal porcentaje en 2%, mientras la de 2009 lo elevó a 3% a partir del año 2014.

tar la tarea de superar el umbral legal para poder acceder a los escaños y vencer los obstáculos naturales creados por el tamaño de las circunscripciones.

En el contexto de este marco normativo y de las nuevas reglas electorales, las elecciones de 2006 y 2010 y fenómenos tales como el carácter de la “era Uribe”⁹ y el escándalo de la parapolítica, signaron la transformación del panorama partidista del país y dejaron en el escenario ocho agrupaciones políticas que logran mantener su personería jurídica¹⁰. La mitad de ellas, las más importantes en términos de ganancias electorales, está ligada a nuestro pasado bipartidista. Así, al lado de los tradicionales liberales y conservadores, que se mantienen pese a haber seguido trayectorias opuestas en los últimos tres periodos de gobierno, se observa también la fuerza del Partido de la U y Cambio Radical, agrupaciones que podrían ser catalogadas como transicionales, según la conceptualización realizada por Gutiérrez (2007), en el sentido de que están conformadas por políticos que provienen y se han formado dentro de los partidos tradicionales, pero que en no pocas ocasiones basan sus discursos públicos en críticas al bipartidismo. En otras palabras, se trata de “aquellos ex tradicionales que buscan reinventarse como independientes” pero que, aunque sean agrupaciones nuevas, no necesariamente implican nuevo personal político (Gutiérrez y Acuña, 2010, 116 y 119).

Si bien en el marco de la propuesta de Unidad Nacional del actual presidente Santos se ha planteado la posibilidad de que estos partidos retornen a su origen, especialmente el Liberal, coincido con Gutiérrez y Acuña en el sentido

⁹ Aunque el énfasis en este apartado del artículo está puesto en la relación entre cambios normativos y partidos políticos, es indudable que en la reciente configuración del sistema de partidos incidió el fenómeno de un mandatario que, como el ex presidente Uribe, logró mantenerse en el poder durante dos periodos, con altos niveles de popularidad y un estilo particular de gobierno y conducta política poco adeptos del fortalecimiento de los partidos y que más bien propició el desplazamiento de una no despreciable cantidad de políticos desde los partidos tradicionales hacía organizaciones de la coalición mayoritaria.

¹⁰ Remito al lector al artículo “Las organizaciones partidistas hoy en Colombia” (Rodríguez, 2010), donde hago un recuento de la génesis y trayectoria de las organizaciones actuales y de sus perspectivas a la luz de los resultados electorales obtenidos en la pasada elección nacional de 2010. Intento recoger allí bibliografía disponible sobre algunas organizaciones políticas que, en mi opinión, no han recibido suficiente atención desde el punto de vista académico.

de que el cierre de opciones para competir planteado por la reforma política de 2003 tornaría racional intentar mantener estas agrupaciones políticas: “el paso de políticos de la nube uribista a una agrupación única, como el Partido Liberal, los dejaría en el predicamento de aceptar actuar en listas únicas, lo que probablemente no sea racional para ellos. Dicho de otra manera, a partir de un cierto umbral la unificación de fuerzas origina un fenómeno de congestión. En vista de ello, es posible que el número relativamente alto de partidos que existe en la actualidad cree un equilibrio (Gutiérrez y Acuña, 2010, 123).

Tradicionales y transicionales pueden ser considerados actores relevantes dentro del sistema político, en el sentido planteado por Sartori, es decir, que se encuentran en posición de determinar una posible mayoría, a la vez que su presencia tiene influencia en las tácticas de competición de los demás partidos, en tanto que pueden alterar la competición partidista. Considerando las últimas elecciones legislativas, a ellos habría que sumar el Partido de Integración Nacional, pues, pese al rechazo que despierta por las críticas de su cercanía con políticos judicializados por vinculaciones con el paramilitarismo, puede hacer valer la votación alcanzada y el número de parlamentarios con que cuenta.

Los partidos anteriormente mencionados, junto con la izquierda democrática representada en el Polo Democrático Alternativo, el Partido Verde¹¹ y el Movimiento Independiente de Renovación Auténtica (Mira) —la única de las minorías religiosas visibles después de la Constitución de 1991—, constituyen la oferta en la cual se concentran las posibilidades de participación política electoral. A ellos se restringe la posibilidad de inscribir candidatos, en la medida en que “no se les exige requisito adicional alguno distinto al aval otorgado por el representante legal del partido o movimiento o por quien éste delegue” (Vanegas, 2009, 8).

¹¹ El fenómeno electoral de las elecciones presidenciales de 2010 obtuvo su personería jurídica en 2006 a nombre de Opción Centro, en la circunscripción especial destinada a las minorías políticas. Véase Rodríguez (2010).

Ahora bien, hay que señalar que pese a que las minorías indígenas obtienen su personería jurídica con solo adquirir representación en las circunscripciones especiales definidas para su participación en el Congreso, dentro de la oferta actual también habría que sumar a sus movimientos más representativos, la Alianza Social Indígena (ASI) y Autoridades Indígenas de Colombia (Aico). Además de que han mantenido presencia electoral en diversas corporaciones públicas y cargos de representación en todos los niveles territoriales desde 1991 (Escobar, 2005; Laurente, 2005 y Peñaranda, 2005), no prosperó la intención de inhabilitarlos planteada durante el trámite de la ley estatutaria que reglamentó la reforma política de 2009, al proponer que quienes adquirían personería en circunscripción especial solamente podrían presentar candidatos en esas circunscripciones.

Si bien los partidos derivados de la apertura política y el pluralismo promovido por la Constitución de 1991 (Verde, ASI, Aico) y en parte de la agrupación promovida por la reforma de 2003 (Polo) podrían llegar a catalogarse como “irrelevantes” (nuevamente en términos de Sartori) en el nivel nacional, su presencia en el paisaje electoral territorial es importante y constituye un contrapeso a los partidos que eventualmente podrían considerarse como los miembros más fuertes del cartel.

De alguna manera, con las definiciones introducidas en la reforma de 2003 se restringe la provisión aprobada en la Constitución de 1991, que señalaba que “se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la posibilidad de afiliarse a ellos o de retirarse” (artículo 107), ya que el surgimiento de nuevas opciones e incluso de disidencias dentro de los partidos está claramente limitado. Alternativas regionales difícilmente pueden dar el salto para alcanzar el porcentaje de representación exigido para convertirse en jugadores permanentes y con derechos dentro del sistema. De igual forma, nunca se desarrolló el artículo constitucional que preveía la posibilidad de inscripción de candidaturas provenientes de movimientos sociales.

En este sentido, la garantía dada a las organizaciones sociales del “derecho a manifestarse y participar en eventos políticos” (artículo 107) queda vinculada exclusivamente a la presentación de candidatos a través del mecanismo de los grupos significativos de ciudadanos, posibilidad que se otorga también a movimientos sociales. Aunque el artículo 108 de la reforma de 2003 dice que a éstos también se les reconocerá personería jurídica, no son destinatarios de prerrogativas estatales, pues siempre, para el otorgamiento de las mismas, la normatividad hace referencia a partidos y movimientos políticos “con personería jurídica” (Vanegas, 2009). De esta forma, la única manera de que estas agrupaciones que se constituyen solo para participar en un proceso determinado y que no cuentan con una organización ni una estructura permanentes pasen a recibir los beneficios otorgados por la adopción de la personería jurídica es convirtiéndose en partidos o movimientos políticos a través del logro del umbral de votos requerido en elecciones de Senado o Cámara.

Ahora bien, dicho mecanismo también se verá limitado para las próximas elecciones de octubre de 2011, pues el Consejo Nacional Electoral (CNE) expidió la resolución 03 de enero de 2011, que sube los topes de las pólizas de seriedad de las candidaturas y limita así el empleo de este mecanismo¹². Hay que señalar que en las anteriores elecciones territoriales la opción de presentación a través de grupos significativos de ciudadanos fue importante, como lo demuestra el hecho de que, aunque en ese momento existían 14 agrupaciones con personería jurídica, se presentaron 26 listas a la elección de gobernadores, 196 a la de alcaldes, 18 a la de diputados y 146 a las de concejos municipales (Procuraduría General de la Nación, Registraduría Nacional del Estado Civil y Ministerio del Interior y de la Justicia, 2007).

¹² La Misión de Observación Electoral (MOE) realizó un ejercicio comparativo sobre los montos de las pólizas de seriedad de las candidaturas de los Grupos Significativos de Ciudadanos en 2007 y las que se exigirán en 2011. Al respecto, los incrementos están entre un 150% y un 1.900% para gobernaciones, asambleas, alcaldías y concejos (MOE, 2011). La MOE adicionó el mismo cálculo para las Juntas Administradoras Locales y encontró que en determinados municipios el incremento puede llegar a ser hasta de 9.990% (información multicopiada).

La literatura sobre el partido cartel ha mencionado el papel de la institucionalidad dirigido a favorecer o controlar el funcionamiento del mismo. En el caso colombiano no es posible soslayar el peso del Consejo Nacional Electoral, toda vez que los cambios ocurridos a raíz de las recientes reformas lo tornan más cercano a los partidos con mayor peso en el Congreso, a la vez que le otorgan mayores funciones en términos de financiamiento y sanciones, lo cual podría crear interrogantes en relación con su posible imparcialidad.

La reforma de 2003 cambió el mecanismo de selección de sus miembros y lo volvió, de alguna manera, más politizado, al señalar que ellos serán “postulados por partidos y movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos y que serán escogidos por el sistema de cifra repartidora para un periodo de cuatro años” (Rodríguez, 2005, 241). Así mismo se estableció la posibilidad de reelección por un solo periodo. Con ello se modificó la norma de la Constitución que establecía que el organismo electoral debería reflejar la composición del Congreso (artículo 264) y que posibilitaba la presencia de la oposición dentro del mismo. En este sentido, se plantea como un inconveniente del diseño institucional el hecho de que el sistema tienda a “excluir a las minorías políticas de la institución. En 2002, cuatro de los nueve magistrados del CNE pertenecían a los partidos de la coalición de gobierno. En 2006, en cambio, el número de magistrados cercanos al gobierno pasó de cuatro a siete (Vargas, 2009, citado por Jaramillo y Revelo, 2010, 10). En 2010, solo los partidos y la coalición de gobierno llegaron al CNE” (Jaramillo y Revelo, 2010, 10).

Finalmente, habría que señalar que las reformas que han posibilitado el tránsito hasta esta nueva configuración del sistema de partidos se han presentado para propiciar una tradicional forma de hacer política, basada en el personalismo y en la adopción de reglas que favorecen intereses políticos concretos. Los ejemplos en este sentido abundan y pueden ser ligados a cada una de las reformas sancionadas, tal como lo demuestro a continuación.

En primer lugar, se puede señalar la adopción del voto preferente —contrariamente a toda la lógica de agrupación y fortalecimiento partidista establecida

en la reforma de 2003— y el nulo intento por derogarlo o por lo menos por incluir medidas que avancen en esa dirección¹³. La aprobación de la reelección presidencial, que claramente favorecía al mandatario en ejercicio y a su coalición de gobierno (véase, entre otros, Castro, 2005), cambió las reglas del juego democráticas y descargó graves efectos en el equilibrio de poderes, como lo han demostrado Villegas y Revelo (2009). Ilustrativa es también la adopción en la reforma de 2009, mediante un párrafo transitorio, de medidas que favorecieron el transfuguismo y que llevaron a que las mayorías en el gobierno terminaran con un número de parlamentarios superior a aquel que eligieron los ciudadanos en 2006 (véase Cuadro 1). Esta misma reforma y la ley estatutaria que la desarrolla favorecen claramente en diversos apartados a los candidatos sobre los partidos, a la vez que han mostrado la resistencia a incluir a mujeres en las listas¹⁴ y han adoptado mecanismos que, como las consultas interpartidistas entre partidos con personería jurídica o la elección de candidatos de coalición para cargos uninominales, permiten manejar una forma de hacer política basada en los acuerdos entre agrupaciones que en determinados contextos pueden presentarse como opositoras.

Como las sustantivas transformaciones del sistema de partidos colombiano son bastante recientes, de tal forma que aún puede afirmarse que se encuentran en transición, se hace difícil establecer quiénes hacen parte del cartel y

¹³ En el proyecto de ley estatutaria elaborado para desarrollar la reforma política de 2009 se incluyó un artículo que otorgaba estímulos económicos a los partidos o movimientos que presentaran listas cerradas, el cual fue eliminado en el trámite en el Congreso.

¹⁴ Las últimas reformas políticas dan testimonio de la dificultad de redistribuir el poder político entre los géneros. En 2009 se planteó la posibilidad de una cuota en las listas, pero la propuesta fue hundida y el tema de la equidad de género quedó incluido solo como principio de organización de los partidos políticos. En la ley estatutaria se planteó una proporción de 70/30, lejana del ideal de paridad que ya viven otras sociedades latinoamericanas. La polémica despertada por esta medida estuvo a punto de hacer hundir la reforma. Fue aprobada por restringir su aplicación solo a circunscripciones que elijan más de cinco representantes, pues precisamente es en los distritos más pequeños donde el poder establecido puede verse más afectado. Como ya se anotó, el gobierno presentó recientemente un proyecto de ley que busca flexibilizar esta obligación de los partidos y señala que pueden estar eximidos de cumplirla cuando no se presenten suficientes mujeres (justamente lo que los partidos deben propiciar). Hay que señalar que Colombia registra calificaciones negativas en todos los índices de participación política de las mujeres y que su inclusión en las listas no implica automáticamente que las mujeres sean elegidas.

Cuadro 1
Número de curules de los partidos en el Congreso
(Elecciones de 2006 y 2010 y efecto del transfuguismo
permitido con la reforma política de 2009)

| Partido o movimiento | Senado | | | Cámara de Representantes | | |
|--------------------------------------|--------|------|------|--------------------------|------|------|
| | 2006 | 2009 | 2010 | 2006 | 2009 | 2010 |
| Partido Social de la Unidad Nacional | 20 | 29 | 28 | 29 | 38 | 47 |
| Partido Conservador Colombiano | 18 | 22 | 22 | 30 | 34 | 37 |
| Partido Liberal Colombiano | 17 | 17 | 17 | 36 | 39 | 35 |
| Partido Cambio Radical | 15 | 12 | 8 | 20 | 14 | 16 |
| Polo Democrático Alternativo | 11 | 11 | 8 | 9 | 8 | 4 |
| Partido de Integración Nacional* | 7 | 5 | 9 | 8 | 10 | 11 |
| Mira | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 |
| Partido Verde ** | 0 | 0 | 5 | 1 | 1 | 3 |

* En 2006 y 2009, Convergencia Ciudadana.

** En 2006 y 2009, Partido Verde Opción Centro.

Fuente: En todos los casos, Congreso Visible (2010), a excepción del Senado de 2010, que fue actualizado con información de la Registraduría Nacional.

quiénes son excluidos del mismo. A excepción del Mira, que por su porcentaje de votación se encuentra en el límite de posibilidad frente al establecimiento de un nuevo umbral para conservar la personería jurídica¹⁵, todos los partidos actualmente vigentes podrían eventualmente apostarle a mantenerse y seguir beneficiándose del hecho de ser considerados actores con plenos derechos dentro del régimen político. Más que restricciones de orden legal, en la actual

¹⁵ En el año 2010 el umbral de Senado fue de 214.919 votos y el Mira obtuvo 298.862, el 2,78% del total de votos válidos, lo que significa que está un poco por debajo del 3% que se requerirá en 2014. Sin embargo, pese a que su carácter de minoría religiosa implica un techo en su crecimiento, el Mira ha mostrado un buen desempeño electoral, que, como lo plantean algunos estudios, tiene varias fortalezas: de un lado, su votación ha crecido independientemente de la relación que puede hacerse con la base religiosa que la soporta (la Iglesia de Dios Ministerial de Jesucristo Internacional) (Sánchez, 2010); de otro lado, a diferencia de partidos como el Polo, el Mira tiene, territorialmente hablando, una base homogénea (Basset, 2008), pues su extensión se ha realizado a lo largo y ancho del país, e incluso en países con las mayores tasas de emigrantes colombianos.

coyuntura estas posibilidades están vinculadas con su propia capacidad de acción política de cara a las elecciones de octubre del presente año¹⁶.

Frente a lo anterior, una aclaración que no sobra realizar se refiere al hecho de que en la teoría se plantea que, tanto los partidos en el gobierno como los de la oposición o aquellos que surgen como alternativos, pueden hacer parte del cartel, en la medida en que se trata de opositores que se alían para garantizar su supervivencia. No extrañamente surgen allí ejemplos ligados a una gestión clientelista de la que pueden hacer parte diversos partidos (Katz y Mail, 2005). Sin embargo, esto no es óbice para que se presenten situaciones en las cuales algunos partidos que están fuera del gobierno queden marginados del acceso a los recursos legales y puedan tender a desaparecer.

En síntesis, aunque todavía no sea posible definir incluidos y excluidos de un eventual cartel de partidos colombianos, en el presente apartado se plantean algunos elementos que intentan mostrar un posible avance del sistema en la dirección de su cartelización. Entre ellos se pueden mencionar las restricciones en cuanto a quiénes pueden competir, el endurecimiento de las normas para la competencia y la provisión de aspectos de contexto, tanto institucionales (falta de independencia partidista y de fortaleza institucional de la autoridad estatal), como de adecuación de las reglas electorales a la forma de hacer política, que facilitan la actuación de los actores más grandes. A lo anterior se suman las prerrogativas que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y, en algunos casos, grupos significativos de ciudadanos, tienen en materia de financiación estatal y acceso a medios de comunicación estatales, tal y como se plantea a continuación.

¹⁶ Al momento de escribir este artículo, tanto el Polo como el Partido Verde, dos opciones con raíces ajenas al bipartidismo y al escándalo de la parapolítica, se hallan sumidas en graves problemas internos. En el primer caso ellos se relacionan con la vinculación de dirigentes del partido a fenómenos de corrupción en la ciudad de Bogotá, que llevaron incluso a la destitución del alcalde Samuel Moreno. En cuanto al Partido Verde, la alianza de su candidato a la alcaldía con el uribismo ha provocado una división interna con quienes, amparados en el lema del “no todo vale”, consideran inaceptable esta unión.

La financiación estatal

La hipótesis del partido cartel postula que modificaciones observadas en los partidos, tales como la pérdida de militantes, seguidores y donantes, y la consecuente disminución de aportes para su financiamiento obtenidos por estas vías, los llevan a buscar en el Estado los recursos financieros para sobrevivir, mantenerse como jugadores en la arena política y poder enfrentar retos provenientes de nuevas alternativas políticas que les creen competencia. Esto se valida aún más en un contexto en el cual los costos de hacer política han tendido a aumentar, como consecuencia primordialmente del papel que tienen los medios de comunicación en las elecciones. El hecho de que el Estado pague por el funcionamiento de los partidos y por las campañas políticas se justifica con el argumento de que ello puede contribuir a evitar mayores grados de corrupción¹⁷, a la vez que constituye una especie de reconocimiento por las funciones que estas organizaciones cumplen en la sociedad en términos de representación política (Boyd, 2009).

No sobra resaltar el papel que desempeñan los recursos económicos y financieros en la igualdad política para la competencia electoral. Roll señala que si esta igualdad no existe se puede presentar ilegitimidad en el sistema, al terminar “concentrando la representación en unos pocos partidos que se van haciendo hegemónicos en detrimento de la participación de grupos que por su carácter minoritario y marginal quedarían excluidos del proceso político” (Roll, 2010: 6). La situación de ilegitimidad de la democracia puede aumentarse si, además, el financiamiento de la política se relaciona con fenómenos de corrupción o ilegalidad, como ha sido el caso de nuestro sistema político.

Colombia ha adoptado en la materia dos tendencias que son también predominantes a escala mundial. En primer lugar, la constitucionalización de la

¹⁷ De hecho, este es uno de los principales argumentos de quienes promueven una financiación total por parte del Estado (véase Roll, 2010).

figura mediante las reformas políticas¹⁸, y, en segundo término, el mantenimiento de un esquema mixto de financiación que combina la financiación estatal con los aportes privados. Los recursos estatales, destinados exclusivamente a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y a grupos significativos de ciudadanos que compiten en elecciones, se destinan tanto a garantizar el funcionamiento de partidos y movimientos políticos como a financiar las campañas electorales, en un esquema que es claramente establecido en la ley estatutaria que, al momento de escribir este artículo, se encuentra en estudio de la Corte Constitucional.

El intento de observar las transformaciones en materia de financiación a la luz de la hipótesis del partido cartel puede ser un ejercicio de doble vía, vinculado, por un lado, con las reformas que se han incluido en la normatividad y que benefician a los actores centrales del juego político, y, de otro, con aquellos aspectos sobre los que no se ha legislado pero que posibilitan mantener unas formas tradicionales de ejercicio de la política lejanas de los esfuerzos de transparencia exigido por diversos académicos y activistas sociales¹⁹. Excluye, sin embargo, un análisis del problema de la ilegalidad y la política, así como de los “principales vicios de la relación patológica entre financiación y corrupción”, recurrentes en Latinoamérica (Zovatto, 2003, 17) y que, sin duda, desbordan los marcos de este artículo.

En cuanto a lo que se ha adoptado, puede señalarse que en materia de campañas políticas se combina el mecanismo de reposición de votos, elevado a canon constitucional por la reforma de 2003, con la posibilidad de solicitar anticipos, deducibles de la financiación que corresponda por concepto de reposición de gastos de la campaña. Esta medida, incluida en la conocida como

¹⁸ A escala mundial, los partidos han ido evolucionando desde “una condición de inexistencia jurídica, a una en la que el marco legal les protege y les condiciona” (Roll, 2010, 6).

¹⁹ El propio trabajo de David Roll (2010) es un ejemplo de esto. Instituciones internacionales como el Pnud y nacionales como Transparencia por Colombia, o iniciativas de la sociedad civil como el Grupo de Interés de la Reforma Política (Girepo), que agrupa a representantes de universidades, ONG y la ciudadanía, han abanderado igualmente este tipo de demandas.

Ley de Garantías (Ley 996 de 2005) para las elecciones presidenciales, fue extendida a todas las elecciones mediante reforma de 2009, según lo establecido en el artículo 109 de la Constitución Política²⁰.

De acuerdo con la normatividad actualmente en estudio de la Corte Constitucional (que reemplazaría en parte lo establecido en la Ley 30 de 1994), se podrá anticipar hasta un 80% de la financiación estatal de las consultas o de las campañas electorales, proporción que podrá ser recibida por partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos, siempre y cuando obtengan determinados porcentajes de votación²¹.

A diferencia de lo que sucede con la financiación de las campañas, la obtenida del Estado es una fuente de financiamiento de las organizaciones políticas solo cuando tienen personería jurídica. En este caso se realiza por conducto del Fondo Nacional de Financiación Política, de acuerdo con criterios de distribución en los que tiene relevancia considerable el peso actual de los actores políticos vigentes. Este reconocimiento se hace por una doble vía. De un lado, asignando en partes iguales a aquellos que tienen personería jurídica y a aquellos que hayan obtenido el umbral determinado²². Estos dos criterios, que en la práctica van a ser similares, conforman un 25% de la distribución de recursos. Un 65% adicional corresponde al reconocimiento de las curules obtenidas en elecciones de Congreso, concejos y asambleas, con una significación determinante en la primera de estas corporaciones. En esas condiciones, solo el 10% restante responde a criterios diferentes, como es la elección de mujeres y jóvenes al amparo de los partidos o movimientos políticos.

²⁰ El apartado relacionado con la materia del artículo 109 establece que “un porcentaje de la financiación se entregará a partidos y movimientos con personería jurídica vigente y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección o a las consultas, de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral”.

²¹ Para las corporaciones públicas se exige un 50% o más del umbral determinado, mientras que para gobernadores y alcaldes el porcentaje definido es del 4% del total de votos válidos depositados en la respectiva elección.

²² Si bien la norma determina que será de un 3% del total de votos válidos obtenidos en la elección anterior de Senado o Cámara, un parágrafo transitorio, que reconoció el hecho de que actualmente el Mira no cumple este requisito, difirió al año 2014 la entrada en vigencia de este porcentaje, y estableció que hasta ese momento se mantendrá el 2% exigido actualmente para la obtención de la personería jurídica.

Cuadro 2

Criterios de distribución de la financiación política para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos

| % | Criterio |
|----|--|
| 10 | En partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos con personería jurídica. |
| 15 | En partes iguales entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el 3% o más del total de votos válidos en la elección anterior de Senado o Cámara. |
| 40 | En partes iguales en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República. |
| 15 | En partes iguales en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales. |
| 10 | En partes iguales en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales. |
| 5 | En partes iguales en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas. |
| 5 | En partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos, en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas. |

En relación con lo que no se ha legislado, hay una agenda de temas todavía pendientes. Entre otros, se señalan aspectos vinculados con la financiación privada, el control de la financiación a través de recursos familiares (que posibilitan que campañas enteras no solo en las regiones sino a escala nacional sean patrocinadas con recursos privados, a la vez que establecen una especie de control de la política por determinados apellidos) y la falta de control a los medios privados para garantizar la equidad. De igual forma, existe una agenda pendiente, tanto en relación con la transparencia y la publicidad como con la correcta fiscalización de los recursos de partidos y campañas electorales.

En síntesis, podría señalarse que, si bien los esquemas de financiación de la política que han ido delimitándose hacen parte de tendencias generales en la materia, en la práctica contribuyen efectivamente a afianzar las posibilidades

de que un sistema de partidos de cartel, tal y como ha sido concebido en la teoría, pueda estar perfilándose en Colombia.

El acceso a medios de comunicación del Estado

Así como los partidos necesitan recursos para competir en elecciones, requieren también acceso a medios de comunicación para alcanzar publicidad y difundir sus ideas políticas, en una era en que el marketing político, la relevancia de los candidatos y el peso de la imagen han adquirido protagonismo a la hora de hacer política. Su garantía está ligada a los principios básicos de la democracia electoral de equidad y derecho a la información (Zovatto, 2003). Así, aunque esta variable puede ser considerada parte de la financiación indirecta aportada por el Estado, en la concepción del partido cartel es estudiada de manera independiente: “la combinación de la importancia de los medios audiovisuales como vía de comunicación política, por un lado, y el hecho de que estos medios estén regulados por el Estado, y por tanto por los partidos en el Estado, por el otro, conceden a los partidos un recurso que antes resultaba inconcebible” (Katz y Mair, 1995, 25).

En el caso colombiano las posibilidades de acceder a medios de comunicación a la hora de la competencia política están restringidas a los actores políticos reconocidos. A su vez, el Estado los proporciona de forma permanente, para la divulgación política institucional y no solo para aquellos momentos ligados a la competencia electoral. El artículo 111 de la Constitución Política, reformado por el Acto Legislativo 1 de 2003, señala que “los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, en todo tiempo, conforme a la ley. Ella establecerá así mismo los casos y la forma como los partidos, los movimientos políticos y los candidatos debidamente inscritos tendrán acceso a dichos medios”. De igual forma, el artículo 112 otorga a los partidos “que se declaren en oposición” el derecho al “uso de los medios de comunicación del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético”.

Estas disposiciones son desarrolladas en la ley estatutaria que está en estudio por parte de la Corte. En la nueva norma se establece la posibilidad de hacer propaganda política en los espacios gratuitos dentro de los dos meses anteriores a la fecha de toda votación y hasta 48 horas antes de la misma para quienes hayan inscrito candidatos y para los promotores del voto en blanco. En el caso de elecciones a la Presidencia y al Congreso de la República, esta posibilidad se dará proporcionalmente al número de elegidos, con lo cual los partidos mayoritarios resultan ser también los más beneficiados.

A la vez que se señala que el Estado reservará las franjas del espectro electromagnético requeridas para garantizar el acceso a medios, se determina que los pagos a que hubiere lugar se harán con cargo al Presupuesto General de la Nación. Por su parte, el artículo 36 de la ley establece las reglas para la asignación de espacios gratuitos en radio y televisión en las diferentes circunscripciones e incluye número, duración y uso de los mismos, mecanismo de asignación, criterios de equidad, responsabilidades sobre costos diferentes a los financiados por el Estado a cargo de las respectivas campañas, etc.

El partido cartel y sus efectos en la democracia: a manera de conclusiones

En el presente artículo he examinado las transformaciones recientes en el sistema de partidos colombiano a la luz de la teoría del partido cartel de Katz y Mair y sus ulteriores revisiones. Para ello analicé las reformas políticas que, tanto en el plano constitucional como en el legal, han contribuido a reconfigurarlo, teniendo en cuenta tres aspectos considerados decisivos desde el punto de vista conceptual: los cambios en las reglas electorales que definen quiénes pueden o no pueden participar en la competencia política, los beneficios derivados de la financiación estatal de los partidos y el acceso a los medios de comunicación.

Sin dejar de considerar el hecho de que la teoría en mención fue concebida para procesos históricos vividos en otras latitudes y que la observación de

un fenómeno tan complejo como son los partidos políticos debe considerar muchas aristas no abordadas en este artículo, el ejercicio realizado permite concluir que efectivamente en el caso colombiano pueden estar presentándose algunas de las características de esta nueva fase de los partidos políticos, planteada por Katz y Mair.

Debido a que el deshielo del sistema es muy reciente y se encuentra aún en transformación, no es posible establecer una relación entre organizaciones incluidas y excluidas del cartel —que en otros casos sí puede perfilarse más nítidamente—. Pero la forma como se ha ido produciendo un cierre paulatino, que ha beneficiado principalmente a los partidos tradicionales y a los transicionales derivados de ellos, así como las dificultades existentes para crear organizaciones políticas con visión de permanencia (a mi modo de ver, una de las condiciones fundamentales en la definición de partido político), permiten afirmar que se avanza hacia la configuración de un sistema de partidos cartel en el sentido planteado por Katz y Mair. Esta conclusión es reforzada por la revisión de los cambios recientes en materia de la financiación estatal (tanto en cuanto a las prerrogativas otorgadas a los partidos a través de la legislación, como en relación con aquellos vicios recurrentes que no ha sido posible modificar a través de ésta), así como en el acceso privilegiado y permanente a medios de comunicación financiados estatalmente.

¿Cuáles pueden ser las consecuencias de la existencia de la situación planteada? Si bien la teoría predice que pueden aparecer expresiones políticas radicales que, basadas en la crítica al cartel, intenten confrontarlo, utilizando incluso medios violentos para ello, en mi opinión en Colombia puede ser más probable que se afecte la legitimidad en general del sistema político y de sus instituciones más relevantes, como los partidos, el Congreso y otras corporaciones públicas²³, y a la vez aumenten los niveles

²³ Esta conclusión no es nada novedosa. De hecho, estudios sobre cultura política, como el realizado anualmente por Lapop, registran con claridad este fenómeno. En la encuesta de 2010 la confianza promedio en los partidos políticos se situó en un 36,5%. Por encima de ellos se encontraron las elecciones (46,9%), el Consejo Nacional Electoral (47,3%) y el Congreso (49,4%). (Rodríguez, 2010:178).

de apatía, desencanto y desinterés frente a la política. Ello es aún más probable en un contexto de escándalos de corrupción en diversos sectores y áreas geográficas que tocan tanto a los partidos que en los últimos periodos han estado ligados al gobierno nacional, como a aquellos que han actuado en la oposición.

En este contexto es de rescatar igualmente que las mismas reformas que han contribuido a perfilar el partido cartel han ido definiendo una serie de medidas que posibilitan su control. Así, en la reforma de 2003 fue eliminada la imposibilidad de realizar exigencias sobre la modernización y democratización de los partidos, que se derivaba del apartado incluido en el artículo 108 de la Constitución de 1991, donde se establecía que “en ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en elecciones”. Ello dio paso a que las posteriores reformas constitucionales y legislativas plantearan exigencias en la materia que van desde la inscripción de militantes hasta la organización y el funcionamiento con base en mecanismos de democratización internos. De igual forma, estas mismas normas han establecido un estricto régimen de sanciones para diverso tipo de faltas que puedan ser cometidas por los partidos y movimientos políticos o por sus dirigentes (Jaramillo y Revelo, 2010).

En esta medida, la evidencia de un nuevo cierre en el sistema político colombiano propiciado, entre otras, por definiciones normativas que benefician a los actores políticos actualmente reconocidos, necesariamente debería ir acompañado de un control mayor sobre las diversas organizaciones políticas, tanto por parte del Estado como de la ciudadanía, de tal forma que se intente de alguna manera contrabalancear el poder adquirido por los potenciales miembros del partido cartel y presionar el cumplimiento de las funciones de representación que la democracia les demanda.

Bibliografía

Bartolini, Stefano, 1994, “Partidos y sistemas de partidos”, en Pasquino, Gianfranco (comp.). *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial.

Basset Yann, 2008, “Caracterizando la consistencia electoral del nuevo sistema de partidos en Colombia”, Ponencia presentada en el Congreso de Ciencia Política. Universidad de Los Andes.

Boyd Ashton, Mattheew, 2009, “An Exploration and Critique of Katz and Mair’ Cartel Party Theory”, A thesis submitted in partial fulfilment of the requirements of Nottingham Trent University for the degree of Doctor of Philosophy.

Castro, Jaime, 2005, *Posdata a la reelección*, Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia.

-----, 2008, *Constitución Política de Colombia. Concordancias, referencias históricas e índice analítico*, Bogotá, Universidad del Rosario.

Cepeda Van Houten, Álvaro de Jesús, 2006, “De mega-iglesias y nuevos movimientos políticos: La nueva cara del neopentecostalismo en Colombia”, Tesis de grado para optar al título de Magíster en Ciencia Política, Bogotá, Universidad Javeriana, Facultad de Ciencia Política.

Congreso Visible, 2010, *Boletín del Programa Congreso Visible del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes*, número 16, Bogotá, enero-marzo.

Escobar, Andrea, et al., 2005, “Participación política indígena en el Congreso colombiano”, en Roll, David, *Partidos políticos y Congreso. Elites políticas y mayorías parlamentarias en Colombia en la década de los noventa*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia/Honrad Adenauer Stiftung, pp. 207-247.

Franco Cuervo, Ana Beatriz; Clavijo Romero, Viviana Andrea y Flórez Henao, Javier Andrés, 2008, “Estudio comparado de las barreras y umbrales electorales implícitos o explícitos en el sistema electoral, Documentos de Trabajo, Bogotá, Idea-Pnud.

García Villegas, Mauricio y Revelo Rebolledo, Javier Eduardo, codirectores, 2009, *Mayorías sin democracia: desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*, Bogotá, DeJusticia.

Gutiérrez, Francisco, 2007, *¿Lo que el viento se llevó?: los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*, Bogotá, Grupo Editorial Norma Vitral.

Gutiérrez, Francisco y Acuña, Fabián, 2010, “El indefinido nuevo sistema de partidos en Colombia, en *Observatorio Latinoamericano*, número 5, Dossier Colombia, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, diciembre, pp. 114-126.

Jaramillo, Juan Fernando y Revelo Rebolledo, Javier, 2010, “¿Quién responde? Las sanciones a las organizaciones políticas y sus directivos”, Kas paper número 10, Serie Reforma Política, Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá,

Honskin, Gary y García, Miguel, 2006, *¿La reforma política de 2003: la salvación de los partidos políticos colombianos?*, Bogotá, Uniandes/Ceso.

Katz, Richard y Mair, Peter, 1995, “Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the Cartel Party”, en *Party Politics*, vol. 1, pp. 5-28.

-----, 2009, “The Cartel Party Thesis: A Restatement”, en *Party Politics*, vol. 7, no. 4, December, pp. 753-766.

Laurent, Virginie, 2005, “Presencia indígena en el paisaje político-electoral colombiano”, en Pizarro, Eduardo y Rodríguez, Clara, eds., *Los retos de la demo-*

cracia: *Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*, Bogotá, Foro Nacional por Colombia/Iepri/Heinrich Boll, pp. 138-159.

Martínez González, Víctor Hugo, 2008, “Literatura contemporánea de partidos: breviario de una (inexistente) teoría general, en *Política y Poder*, tomo 4, vol. 1, primavera.

Misión de Observación Electoral (MOE), “Comparativo Pólizas de seriedad de las candidaturas de los grupos significativos de ciudadanos, 2007 a 2011”, disponible en http://moe.org.co/home/doc/moe_juridica/comparativo_valores_polizas_GSC_2007_2011.pdf

Peñaranda, Ricardo, 2002, “Los nuevos ciudadanos: las organizaciones indígenas en el sistema político colombiano”, en Gutiérrez, Francisco, et al, *Degradación o cambio: Evolución del sistema político en Colombia*, Bogotá, Iepri/Editorial Norma, pp. 131-181.

Pizarro, Eduardo, 2002, “La atomización partidista en Colombia. El fenómeno de las microempresas electorales”, en Gutiérrez, Francisco, et al., *Degradación o cambio: Evolución del sistema político en Colombia*, Bogotá, Iepri/Editorial Norma, pp. 359-401.

Procuraduría General de la Nación, Registraduría Nacional del Estado Civil y Ministerio del Interior y de la Justicia, 2007, *Cartilla Electoral, 2007*, Bogotá.

Quinche Ramírez, Manuel Fernando, 2004, *Reforma política y referendo en Colombia, dentro de los procesos de la Constitución de 1991*, Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario.

Rodríguez, Clara Rocío, 2005, “La reforma política de 2003: motivaciones, definiciones y contenidos”, en Pizarro, Eduardo y Rodríguez, Clara, eds., *Los retos de la democracia: Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*, Bogotá, Foro Nacional por Colombia/Iepri/Heinrich Boll.

-----, 2009, “¡Nos hicieron conejo! Reforma política de 2009 y democracia en Colombia”, en *Revista Foro*, número 69, diciembre, pp. 5-15.

-----, 2010. “¿Quiénes son las organizaciones partidistas en la Colombia de hoy?”, en *Revista Política Colombiana*, número 5, Contraloría General de la Nación, julio-septiembre.

-----, 2011, “La reforma política: ¿diablos haciendo hostias?”, en *razónpública.com*, enero, disponible en http://razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1674:la-reforma-politica-idiablos-haciendo-hostias&catid=19:politica-y-gobierno-&Itemid=27

Rodríguez Raga, Juan Carlos, 2010, *Cultura política de la democracia en Colombia, 2010*, Bogotá, Barómetro de las Américas/Latin American Public Opinion Project/Lapop/Universidad de Los Andes.

Roll, David, 2010. *¿Democracia prepago? El control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Sánchez Reyes, Gina Marcela, 2010, “Dinámicas de crecimiento y comportamiento electoral del Movimiento Independiente de Renovación Absoluta, Mira”, en Tejeiro Sarmiento, Clemencia, ed., *El pentecostalismo en Colombia. Prácticas religiosas, liderazgo y participación política*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Transparencia por Colombia, 2010, “El financiamiento de la política”, Kas paper número 11, Serie Reforma Política, Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá.

Vanegas Gil, Juan Pablo, 2009, “Análisis normativo del régimen de adquisición y pérdida de la personería jurídica de los partidos políticos en Colombia”, Documento No. 8, Bogotá, Idea-Pnud.

Zovatto, Daniel, 2003. *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*, Lima, Idea/Transparencia, disponible en http://www.idea.int/publications/money_la/upload/2%20%20Dinero%20y%20pol%C3%ADtica%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20-%20una%20visi%C3%B3n%20comparada.pdf